ANDREAS WILKENS

WARUM IST DIE WIRTSCHAFT NICHT GEGENSTAND DES ÉLYSÉE-VERTRAGES?

Die Erklärung der *raison d'être* des Élysée-Vertrages, der Motivationen der Beteiligten auf deutscher wie auf französischer Seite ist bereits ein schwieriges Unterfangen. Doch noch kniffliger wird diese Aufgabe, wenn es gilt, die Nicht-Erwähnung dieser oder jener Bestimmung im Vertragstext zu begründen. Auszugehen ist zunächst von der Feststellung, daß die drei hervorgehobenen Bereiche im Programm des Deutsch-Französischen Vertrages vom 22. Januar 1963 die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik und den Bereich Bildung und Jugend betreffen. Es findet sich kein oder fast kein Hinweis auf jenen Bereich, den man gemeinhin in einem Kooperationsvertrag zwischen zwei Ländern erwarten würde: die Wirtschaft. Dennoch ist die Idee der wirtschaftlichen Zusammenarbeit nicht ganz aus dem Vertrag verdrängt. Sie taucht in Gestalt der vorgesehenen außenpolitischen Beratungsthemen auf, beispielsweise der »Fragen der Europäischen Gemeinschaften und der europäischen politischen Zusammenarbeit«. Beide Regierungen nahmen sich außerdem vor, zusammen die Mittel und Wege »zu prüfen«, ihre Zusammenarbeit »im Rahmen des Gemeinsamen Marktes in anderen wichtigen Bereichen der Wirtschaftspolitik, zum Beispiel der Land- und Forstwirtschaftspolitik, der Energiepolitik, der Verkehrs- und Transportfragen, der industriellen Entwicklung ebenso wie der Ausfuhrkreditpolitik, zu verstärken«.¹ Diese Formulierungen verstärken eher den Eindruck einer bewußt vorsichtigen Behandlung des Themas und der Beschränkung auf allgemein gehaltene und alles in allem recht begrenzte Möglichkeiten.

Der Begriff des »Handels« wird in jedem Fall sorgsam vermieden und taucht in keinem Zusammenhang auf. Und die Wirtschafts-, Finanz- und Industrieminister werden nicht als Teilnehmer der geplanten, regelmäßigen Konsultationstreffen genannt. So heterogen das Triptychon aus »Auswärtigen Angelegenheiten, Verteidigung, Erziehungs- und Jugendfragen« auch erscheinen mag, es stand bereits zu Beginn der viermonatigen Diskussionen fest, die

¹ Deutscher Text des Élysée-Vertrages in: Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich: Dokumente 1949–1963, hg. von Horst MÖLLER, Klaus HILDEBRAND, Bd. 1: Außenpolitik und Diplomatie, München 1997, Nr. 13.

mit dem Deutschland-Besuch de Gaulles im September 1962 begannen und schließlich zur Vertragsunterzeichnung am 22. Januar 1963 führen sollten.

Ohne Zweifel erfolgte die Auswahl dieser drei Bereiche in ihrer Ausschließlichkeit keineswegs zufällig. Sie kann nur erklärt und verstanden werden vor dem Hintergrund der vorhergehenden Auseinandersetzungen über die sogenannten »Fouchet-Pläne« der wesentlichen Anliegen de Gaulles und des deutschen Bundeskanzlers zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung und natürlich der Existenz der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Ohne daß hier in extenso auf die Geschichte des de Gaulle'schen Projekts einer europäischen »Politischen Union« eingegangen werden kann, erscheint dessen Verwandtschaft mit dem Élysée-Vertrag so eng, daß einige wesentliche Züge der vorangegangenen Verhandlungen hier in Erinnerung gerufen werden sollen.²

Im Mittelpunkt der Gespräche und Verhandlungen zwischen den Regierungen der sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom Sommer 1960 bis zum Frühjahr 1962 stand zum einen die Funktionsweise der avisierten neuen politischen Struktur und zum anderen das Feld, auf das sich der Neuansatz tatsächlich erstrecken sollte. Das erste Konzept de Gaulles, das Kanzler Adenauer am 30. Juli 1960 in Rambouillet unterbreitet wurde, beschränkte sich nicht auf bestimmte Bereiche, da es sich um ein Grundsatzprojekt für eine umfassende Reorganisation der europäischen Zusammenarbeit handelte.³ So wurden im französischen Entwurf der politische, der wirtschaftliche, der kulturelle und der militärische Bereich nebeneinander genannt, in denen die Europäer nach Ausarbeitung adäquater Strukturen kooperieren sollten.

Dieser breite Ansatz entsprach ganz dem gaullistischen Plan einer nachhaltigen Umgestaltung der vorhandenen Strukturen. In dem Konzept war das Vordringen zu den Zuständigkeitsbereichen der bestehenden Organisationen wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der NATO nicht nur unvermeidlich, sondern gehörte zu den ausdrücklich angestrebten Zielen. Für

² Vgl. zum mit dem »Fouchet-Plan« zusammenhängenden Projekt: Robert BLOES, *Le »Plan Fouchet« et le problème de l'Europe politique*, Brügge 1970; Pierre GERBET, *La construction de l'Europe*, Paris 1999, S. 232ff.; Georges-Henri SOUTOU, *Le général de Gaulle, le plan Fouchet et l'Europe*, in: *Commentaire*, 13 (1991) 52, S. 757–766; Maurice VAÏSSE, *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958–1969*, Paris 1998, S. 175–191; Ulrich LAPPENKÜPER, *Die deutsch-französischen Beziehungen 1949–1963. Von der »Erbfeindschaft« zur »Entente élémentaire«*, München 2001, S. 1543–1602.

³ »Note au sujet de l'organisation de l'Europe«, 30.7.1960, in: Charles DE GAULLE, *Lettres, notes et carnets*, Bd. 8: juin 1958 – décembre 1960, Paris 1985, S. 382ff.; Protokoll der 3. Unterredung Adenauer – de Gaulle, 30.7.1960, in: *Documents diplomatiques français (DDF) 1960/II*, Nr. 54/III; vgl. auch Jacques BARIËTY, *Les entretiens de Gaulle – Adenauer de juillet 1960 à Rambouillet. Prélude au plan Fouchet et au Traité de l'Élysée*, in: *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, 29 (1997) 2, S. 167–175.

de Gaulle ging es darum, den »supranationalen« Einrichtungen ein Ende zu bereiten, die, wie er glaubte, zu »Superstaaten ohne Verantwortung« zu werden drohten. Künftig sollten die wichtigen Entscheidungen bei regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs, also ausschließlich in intergouvernementaler Weise getroffen werden. Obwohl nicht im Detail auf das Verhältnis der neuen Struktur zu den bereits bestehenden Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaften eingegangen wurde, machte de Gaulle kein Geheimnis daraus, daß letztere »den Regierungen untergeordnet sein und sich den normalen beratenden und technischen Aufgaben widmen« sollten.⁴

Dieses Großprojekt wurde von den betroffenen Regierungen mit gemischten Gefühlen aufgenommen, und die öffentliche Präsentation, die de Gaulle bei seiner Pressekonferenz vom 5. September vornahm, trug eher zur Verstärkung der Besorgnisse als zu ihrer Entkräftung bei.⁵ Einmal mehr erwähnte der französische Präsident nicht nur den Bereich der Politik, sondern auch den der Wirtschaft, der Kultur und der Verteidigung als Anwendungsgebiete des künftigen »regelmäßigen organisierten Konzerts der verantwortlichen Regierungen«, was klar darauf hinauslief, die bereits bestehenden Strukturen nicht zu ergänzen, sondern sie den neu zu schaffenden Bedingungen anzupassen.

Adenauers erste Reaktion war inhaltend. Er beabsichtigte in dieser Phase noch nichts zu tun, was den Zusammenhalt der NATO und die Kooperation mit den Vereinigten Staaten gefährden könnte und hielt zunächst Abstand zu den Plänen de Gaulles. Was Europa betraf, war er bereit, gegenüber dem französischen Präsidenten einen gewissen »Gigantismus« der Brüsseler Kommission zu kritisieren, ließ sich aber nicht darauf ein, die bestehenden Institutionen der Gemeinschaft grundsätzlich in Frage zu stellen.⁶ In den anderen europäischen Ländern gab es – mutatis mutandis – die gleiche Skepsis, ohne daß die Vorschläge des französischen Präsidenten en bloc abgelehnt worden wären.⁷

Es ist bekannt, daß selbst Jean Monnet sich am Vorstoß de Gaulles zunächst interessiert zeigte, schien er doch geeignet zu sein, den Aufbau Europas durch die Akzentuierung der politischen Dimension voranzubringen. »Ich glaube«, ließ er im November 1960 Adenauer wissen, der bei seiner Meinungsbildung noch zögerte, »daß der Vorschlag, häufig und so regelmäßig wie

⁴ Zitate: Unterredung de Gaulle – Adenauer, Rambouillet, 30.7.1960 (Anm. 3); vgl. auch Maurice COUVE DE MURVILLE, *Une politique étrangère 1958–1969*, Paris 1971, S. 347ff.

⁵ Charles DE GAULLE, *Discours et messages, 1958–1962: Avec le renouveau*, Paris 1970, S. 245.

⁶ Unterredung de Gaulle – Adenauer, Rambouillet, 30.7.1960 (Anm. 3); vgl. Konrad ADENAUER, *Erinnerungen 1959–1963. Fragmente*, Stuttgart 1968, S. 59–67.

⁷ Vgl. Paul-Henri SPAAK, *Combats inachevés*, Bd. II: *De l'espoir aux déceptions*, Paris 1969, S. 357–380; Yves STELANDRE, *Les pays du Benelux, l'Europe politique et les négociations Fouchet (26.6.1959–17.4.1962)*, in: *Revue d'histoire de l'intégration européenne*, 2 (1996), S. 21–38.

möglich Treffen der Regierungschefs, der Außenminister und auch der Verteidigungs- und Bildungsminister zu organisieren, um über die gemeinsame Politik unserer sechs Länder zu diskutieren, seinen Nutzen hat.«⁸ Es wird deutlich, daß Monnet nicht die Wirtschaft erwähnte, sondern bewußt lediglich die drei Bereiche, die sich bis dato außerhalb der Kompetenzen der bestehenden Gemeinschaften befanden. Wenn er als Pragmatiker nicht gegen die Einrichtung einer intergouvernementalen Institution auf höchster Ebene war, so hielt er es doch für unabdingbar, von vornherein das Verhältnis zu klären, das zu den bestehenden Organen hergestellt werden sollte.⁹

Eines war sicher: Das Projekt einer Politischen Union, wie es der französische Präsident vorantrieb, war für die fünf anderen Mitgliedsstaaten nur annehmbar, wenn es – zumindest der Form nach – mit der EWG und dem Atlantischen Bündnis kompatibel gestaltet wurde. De Gaulle zeigte sich so auch zu erheblichen Zugeständnissen bereit. Bei seinem Treffen mit Adenauer am 9. Februar 1961 verzichtete er darauf, die Gemeinschaft direkt in Frage zu stellen. Er ließ faktisch zum ersten Mal die wirtschaftlichen Belange bei seinem Projekt beiseite. Zugleich war nicht mehr vom militärischen Bereich die Rede – um so weniger, als Adenauer, der Zeit gewinnen wollte, sein Vertrauen in »eine einschneidende Neugestaltung der NATO« bekundete.¹⁰

Niemand konnte allerdings wissen, daß de Gaulle seinen Premierminister Michel Debré bereits anläßlich seiner Entsendung nach Bonn am 7. und 8. Oktober 1960 instruiert hatte, es bestünde gar keine Notwendigkeit, die bestehenden Gemeinschaften auf direkte Weise zu attackieren. Diese würden ohnehin »auf ihren Platz verwiesen«, wenn erst das »Europa der Kooperation der Staaten« verwirklicht wäre. »Nur wenn wir das politische Europa nicht zuwege bringen«, fügte de Gaulle erklärend hinzu, »werden wir uns direkt die ersten Früchte der Integration vornehmen«.¹¹

Augenscheinlich legte de Gaulle, für den Europa »zuerst eine deutsch-französische Angelegenheit« war,¹² eine beträchtliche taktische Flexibilität an den Tag, um die Unterstützung Adenauers zu gewinnen. Wahrscheinlich hatte er anfangs auch die Kritik Adenauers am Atlantischen Bündnis überschätzt und damit auch dessen Bereitschaft, an den vorhandenen Strukturen zu rütteln, denn nun bedauerte er es, dem Kanzler »so offen« seinen Plan unterbreitet zu

⁸ Jean MONNET, *Mémoires*, Paris 1976, S. 511; vgl. François DUCHÊNE, Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence, New York, London 1994, S. 315–320.

⁹ Vgl. die Erklärung des Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe vom 10./11. Juli 1961, in: Comité d'Action pour les États-Unis d'Europe 1955–1965, *Recueil des déclarations et communiqués*, Lausanne 1965, S. 103f.

¹⁰ Protokoll der beiden Unterredungen vom 9.2.1961, DDF 1961/I, Nr. 59; vgl. auch ADENAUER (Anm. 6), S. 80–88.

¹¹ »Directives pour Michel Debré, Premier ministre«, 30.9.1960, in: DE GAULLE (Anm. 3), S. 398f.

¹² De Gaulle an Couve de Murville, 1.8.1960, *ibid.* S. 383f.

haben.¹³ Wäre Adenauer erst überzeugt, müßte man sich nur noch mit Italien einigen, worauf wiederum die Benelux-Länder sich kaum mehr verweigern könnten. Bereits seit dem Sommer 1960 hatte de Gaulle im übrigen auch ein zunächst bilaterales Übereinkommen mit der Bundesrepublik nicht ausgeschlossen, sollten Italien und die Benelux-Länder sich dauerhaft widersetzen.

Die Hintergedanken der einen standen dem verdeckten Kalkül der anderen um nichts nach: Die Niederlande und Belgien erklärten sich dem supranationalen Prinzip verpflichtet, das für sie ein Mittel darstellte, sich gegen eine eventuelle französische oder deutsch-französische Vorrangstellung zu schützen. Allerdings war erkennbar, daß die Teilnahme Großbritanniens, die sie mehr und mehr zur Forderung erhoben, kaum mit der Idee der Supranationalität zu vereinbaren war. De Gaulle seinerseits betonte die Notwendigkeit eines »europäischen Europas«, ließ aber kaum einen Zweifel daran, daß dieses Europa wesentlich auf französische Interessen zugeschnitten sein würde.

Auf der Gipfelkonferenz am 10. und 11. Februar 1961 in Paris kamen die Staats- und Regierungschefs der Sechs zu keiner einvernehmlichen Position. De Gaulle gestand widerstrebend zu, »die bestehenden wirtschaftlichen Einrichtungen« seien »gut« und sollten »aufrechterhalten werden«. Doch würden die Fliehkräfte Überhand gewinnen, so de Gaulle, wenn nicht ihre »politische Weiterentwicklung« in Form von regelmäßigen Treffen der Staats- und Regierungschefs, der Außenminister und der Kulturbeauftragten gewährleistet würde.¹⁴ Adenauer blieb flexibel und erklärte sich im Grundsatz mit den Vorschlägen de Gaulles einverstanden; am reserviertesten zeigten sich die Niederlande. Eine Kommission unter dem Vorsitz des Diplomaten Christian Fouchet wurde damit beauftragt, einen Bericht zu den Bedingungen und Modalitäten neuer Formen der Zusammenarbeit zu erstellen.

Die Ausarbeitung von Kompromißformeln war mühsam, schien aber Früchte zu tragen. Auf der Bad Godesberger Konferenz der Staats- und Regierungschefs am 18. Juli 1961 gab es Ansätze zu ausgewogenen Lösungen.¹⁵ Die Gratwanderung bestand darin, die »politische Zusammenarbeit« zwischen den Regierungen einzuführen, ohne damit die weiterhin unterschiedlich eingeschätzte Legitimität der bestehenden Gemeinschaften zu schwächen. Der offene Gegensatz brach dabei nicht etwa bei der Organisationsform Europas oder den Beziehungen zu Großbritannien auf, sondern über den Status und die Benennung der künftigen »Europäischen Universität« in

¹³ »Directives pour Michel Debré, Premier ministre«, in: DE GAULLE (Anm. 3).

¹⁴ Zirkulartelegramm Couve de Murvilles, 14.2.1961, DDF 1961/I, Nr. 65.

¹⁵ Für das Protokoll: DDF 1961/II, Nr. 36; Bad Godesberger Erklärung, 18.7.1961, in: Pierre GERBET u.a. (Hg.), *L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes*, Paris 1998, S. 113f.; vgl. auch Horst OSTERHELD, »Ich gehe nicht leichten Herzens«. Adenauers letzte Kanzlerjahre – ein dokumentarischer Bericht, Mainz ²1987, S. 40–43.

Florenz, ein Punkt, in dem französische, deutsche und italienische Auffassungen weit auseinanderliefen.

Die erste Fassung des »Fouchet-Plans«, von Frankreich am folgenden 19. Oktober vorgestellt, bemühte sich, die diversen Kompromißlösungen in Form zu bringen. Es ging weiter darum, möglichst Überschneidungen mit den Institutionen und den Zuständigkeitsbereichen der bestehenden Gemeinschaften zu vermeiden. Die geplante »Union der Staaten« sollte sich dagegen darauf beschränken, eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik auszuarbeiten und eine wissenschaftliche und kulturelle Zusammenarbeit zu entwickeln. Der wirtschaftliche Bereich wurde nicht angesprochen, was eine wesentliche Grundlage der sich abzeichnenden Übereinkunft darstellte. Die Union sollte sich auf ihre eigenen Institutionen stützen, an erster Stelle auf einen Rat der Staats- und Regierungschefs, auf eine politische Kommission und auf eine parlamentarische Versammlung.

Damit war das Fortbestehen der Europäischen Gemeinschaften nicht mehr in Frage gestellt und die Fouchet-Kommission konzentrierte sich auf verschiedene »supranationale« Elemente, die Beziehungen zum Atlantischen Bündnis und die Frage des britischen Beitritts. Verhandlungserfolge schienen in greifbarer Nähe gerückt, als die französische Regierung mit einem neuen, am 18. Januar 1962 vorgestellten Projekt zur allgemeinen Überraschung eine Reihe wichtiger Zugeständnisse zurücknahm, die sie zuvor gemacht hatte. Diesmal war die Wirtschaft wieder explizit im Zuständigkeitsbereich der Politischen Union enthalten, was um so gravierender war, als man zugleich die vereinbarte Formulierung hinsichtlich der Respektierung der bestehenden Gemeinschaften ersatzlos gestrichen hatte. Ebenso fehlte jeder Bezug auf das Atlantische Bündnis.¹⁶ Diese völlig unerwartete Wendung konfrontierte die Partnerländer mit der nunmehr klaren Tatsache, daß die »Union der Staaten« dazu bestimmt war, die Institutionen der Gemeinschaften zu überwölben, daß ferner die Beziehungen zu Großbritannien und den Vereinigten Staaten unvermeidlich angespannt würden und daß der vorgesehene Entscheidungsmodus – Aufgabe des Einstimmigkeitsgebots ohne Bindung der nicht zustimmenden Länder an gefaßte Beschlüsse – in der Praxis die größeren Länder begünstigte. Der Ausgang der Verhandlungen war damit wieder offen, ein Scheitern nicht ausgeschlossen.

Zeugen berichten, daß de Gaulle selbst die entscheidenden Passagen des neuen Dokuments verfaßt hatte.¹⁷ Hatte er die Reaktionen seiner größtenteils

¹⁶ Vgl. die tabellarische Übersicht in: GERBET (Anm. 15), S. 114–120; Zirkulartelegramm Couve de Murvilles, 20.1.1962, DDF 1962/I, Nr. 17.

¹⁷ Michel DEBRÉ, Gouverneur. Mémoires III, 1958–1962, Paris 1988, S. 440; Étienne BURIN DES ROZIERES, Retour aux sources. 1962, l'année décisive, Paris 1986, S. 47. Der Betroffene selbst erwähnt diese Wendung mit keinem Wort: Charles DE GAULLE, Mémoires d'Espoir: Le renouveau 1958–1962, Paris 1970, S. 205–210.

verärgerten, ja bestürzten Partner falsch eingeschätzt?¹⁸ Hatte er alle Rücksichtnahme aufgegeben, nachdem er am vorhergegangenen 14. Januar die Verabschiedung der von Frankreich gewünschten gemeinsamen Landwirtschaftspolitik durchgesetzt hatte? Oder wollte er reflexartig zu den Anfängen seines Projekts zurückkehren, um nicht dabei zuschauen zu müssen, wie es immer weiter seinem ursprünglichen Sinn entfremdet wurde? Die Historiker haben noch keine klare Antwort auf diese Fragen gefunden.

Festzustellen ist, daß de Gaulle in der Folge wieder einige seiner Positionen lockerte. Als die Diplomaten des Quai d'Orsay die Aussichten für einen Kompromiß analysierten, legten sie erheblichen Optimismus an den Tag, und sei es nur wegen der Divergenzen unter den fünf Partnerländern, die es wahrscheinlich zu machen schienen, daß Paris die – real vorhandenen, aber untereinander widersprüchlichen – Vorbehalte würde überspielen können. So glaubte man, daß es relativ einfach sei, sich über die Zuständigkeiten der künftigen parlamentarischen Versammlung und über die (Wieder-)Einführung der Formulierung zu einigen, nach der die gemeinsame Verteidigungspolitik »das Atlantische Bündnis stärken« solle. Schwierigkeiten erwarteten sie bei einem dritten Punkt, nämlich bei den »Zuständigkeiten der Union in Wirtschaftsfragen und dem Status der bestehenden Gemeinschaften«. In diesem Punkt, so die Analyse, würde »der deutsche Widerstand am heftigsten« sein.¹⁹

Diese Einschätzung war nicht ganz falsch. Bei den Besprechungen am 15. Februar 1962 in Baden-Baden, die de Gaulle zur Wiederbelebung seines europäischen Projekts gewünscht hatte, zeigte sich Adenauer bemerkenswert standfest und setzte sich engagiert für die bestehenden Europäischen Gemeinschaften ein: »Der Gemeinsame Markt funktioniert gut und wird von allen Seiten auf das Höchste gelobt. Wollte man ihn jetzt reformieren, würde dies von niemandem verstanden werden. Die sechs Staaten haben bewußt diese wirtschaftliche Verflechtung auf den gegenwärtigen Grundlagen gewollt. Es habe gute Gründe dafür gegeben«.²⁰ Er fügte hinzu, daß die deutsche Einheit ausgehend von der Vereinheitlichung auf wirtschaftlicher Ebene durch den Zollverein und, in dessen Folge, durch den Deutschen Bund geschaffen worden wäre. Auch wenn bezweifelt werden kann, daß dies das beste Argument war, de Gaulle vom Nutzen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) zu überzeugen, hatte Adenauer

¹⁸ Telegramm des französischen Botschafters in Luxemburg, 22.1.1962, DDF 1962/I, Nr. 22.

¹⁹ Aufzeichnung der politischen Abteilung zum Projekt des Vertrages zur Union der Staaten, 13.2.1962, DDF 1962/I, Nr. 51; vgl. auch die Aufzeichnung vom 13.3.1962 zu einer Unterredung zwischen Jean-Marie Soutou, Direktor der Europaabteilung im Quai d'Orsay, und Josef Jansen, Auswärtiges Amt, DDF 1962/I, Nr. 85.

²⁰ Gesprächsprotokoll, DDF 1962/I, Nr. 55, hier S. 168.

diesmal klar die divergierende Einschätzung der bestehenden europäischen Einrichtungen zur Sprache gebracht, bis hin zu einer Verteidigung der Gemeinschaften, die »sich nichts anmaßen, was ihnen nicht schon in die Wiege gelegt worden sei«. Die durch die Pariser und die Römischen Verträge vorgegebene »Doppelgleisigkeit«, insistierte der Kanzler weiter, werde sich zumindest auf einige Zeit hinaus »nicht vermeiden lassen« und schon aus praktischen Gründen könne sich die Gaull's Staaten-Union »nicht auf alle Bereiche erstrecken«. ²¹ De Gaulle nahm dies zur Kenntnis, versprach, in das Vertragsprojekt die Erwähnung der Existenz der Gemeinschaften einfließen zu lassen, »aber nicht mehr«, und machte auch das Zugeständnis, im Bezug auf das Atlantische Bündnis »irgendwo zu erwähnen, daß es existiert«. ²² Wenn das Treffen von Baden-Baden, wie Hans-Peter Schwarz urteilt, die Phase einer »vergleichsweise harmonischen Zusammenarbeit« zwischen dem Kanzler und dem General einleitete, die bis zum Rücktritt Adenauers andauern sollte, ²³ so beruhte diese Harmonie jedenfalls nicht auf einer identischen oder auch nur ähnlichen Bewertung der europäischen Zusammenhänge und deren weiterer Entwicklung.

Auf der Ebene der Verhandlungen unter den Sechs verhärteten sich die Fronten eher, trotz der formalen Lockerungen, die Couve de Murville beim Treffen der Außenminister am 20. März 1962 in Luxemburg in Aussicht stellte. ²⁴ Die Niederlande und Belgien fixierten sich mehr und mehr auf die Haltung, dem intergouvernementalen Modell nur zustimmen zu können, wenn dies den Beitritt Großbritanniens zur Gemeinschaft den Weg ebnete. Zur Erwähnung der Wirtschaft als einem der Ziele der Union wurde kein Beschluß gefaßt; selbst die italienische Delegation, die zu vermitteln versuchte, wünschte die Streichung dieser Erwähnung. Ebenso groß blieben die Divergenzen in der Frage einer eventuellen gemeinsamen Verteidigungspolitik und deren Verhältnis zur NATO.

De Gaulle machte bei seinem Treffen mit dem italienischen Regierungschef Amintore Fanfani am 4. April in Turin einen weiteren Überzeugungsversuch. ²⁵ Doch mit der Hinnahme einer Anspielung auf das Atlantische Bündnis

²¹ Der letztgenannte Aspekt wird deutlicher in der Gesprächswidergabe in Adenauers Erinnerungen (Anm. 6), S. 136–150, hier S. 146.

²² DDF 1962/I, S. 170; »Note pour Maurice Couve de Murville, ministre des Affaires étrangères«, 16.2.1962, in: Charles DE GAULLE, Lettres, notes et carnets 1961–1963, Paris 1986, S. 209. Vgl. auch das Zirkulartelegramm Couve de Murvilles, 17.2.1962, DDF 1962/I, Nr. 59.

²³ Hans-Peter SCHWARZ, Adenauer. Der Staatsmann: 1952–1967 (II), Stuttgart 1991, S. 736.

²⁴ Zirkulartelegramm Couve de Murvilles, 25.3.1962, DDF 1962/I, Nr. 103.

²⁵ Protokoll, DDF 1962/I, Nr. 118; vgl. auch Attilio CATTANI, Essai de coopération politique entre les Six, 1960–1962, et échec des négociations pour un statut politique, in: Chronique de politique étrangère, 20 (1967), S. 389–400.

und der Erklärung, im Wirtschaftsbereich bleibe »alles, wie es ist«, schien der französische Präsident seinen Kompromißwillen ausgeschöpft zu haben. Die Einschätzung der Rolle Großbritanniens oder auch der Zukunft des Europäischen Parlaments war nicht dieselbe, was die Gesprächspartner nicht daran hinderte, auf einen baldigen Vertragsabschluß zu setzen.

Es ist indessen bekannt, daß mit der Konferenz der sechs Außenminister vom 17. April 1962 das Projekt der Politischen Union der Staaten de facto aufgegeben wurde.²⁶ Die Niederlande und Belgien, von London bestärkt, forderten nun als Vorbedingung einen Beschluß zum Beitritt Großbritanniens zum Gemeinsamen Markt und wünschten außerdem das britische Mitwirken am Projekt der politischen Kooperation – zwei Forderungen, die Frankreich kategorisch ablehnte. Der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak sollte wenig später seine Haltung mit dem Argument rechtfertigen, daß die kleinen Länder in der geplanten Politischen Union nur zwei Möglichkeiten hätten, ihren Einfluß zu wahren: entweder die Anwendung der Prinzipien der Gemeinschaft oder das Gegengewicht Großbritanniens. Die französischen Pläne indessen wollten weder das eine noch das andere.²⁷ Die Befürchtung, daß in einem auf die Sechs beschränkten Europa der Staaten die Benelux-Länder »zwischen Frankreich und Deutschland eingezwängt« würden, nährte sich im übrigen ebenso durch das Projekt selbst wie durch das formale Vorgehen der französischen Diplomatie. Es sollte nicht das letzte Mal in der Geschichte des europäischen Einigungsprozesses sein, daß die »kleinen« Länder sich einem Projekt verweigerten, das nach ihrem Geschmack allzu sehr auf die Interessen der »Großen« abgestellt war. Die späteren, vor allem von Italien bis zum Sommer 1962 unternommenen Bemühungen, die Positionen doch noch anzunähern, sollten ergebnislos bleiben.

Diese geraffte Übersicht über die Verhandlungen zu dem sogenannten »Fouchet-Plan« sollte zeigen, daß die Einbeziehung des Bereichs der Wirtschaft in die Zuständigkeiten der Union der Staaten einer der wesentlichen Punkte bei der Debatte der Sechs um die zukünftige Organisation Europas war. Je nach Beschluß wurden die Grundlagen der noch im Entstehen begriffenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beibehalten oder wesentlich modifiziert. Ohne Zweifel wäre es für die Staats- und Regierungschefs schwierig gewesen, bei ihren vierteljährlichen Treffen Wirtschaftsfragen ganz außen vor zu lassen. De Gaulle hatte von seiner Warte aus recht, dies zu betonen.²⁸ Doch das Projekt eines Europas der Staaten hätte eine ganz andere Dimension gewonnen, hätte man den neuen Instanzen unbegrenzte Zuständig-

²⁶ Vgl. das Zirkulartelegramm Couve de Murvilles, 24.4.1962, DDF 1962/I, Nr. 132.

²⁷ Telegramm Spaaks an belgische diplomatische Vertretungen, in: SPAAK (Anm. 7), S. 369; vgl. auch Robert ROTHCHILD, *Un Phénix nommé Europe. Mémoires 1945–1995*, Brüssel 1997, S. 274–277.

²⁸ Pressekonferenz vom 15.5.1962, in: DE GAULLE (Anm. 5), S. 408.

keiten gegeben – mit dem erklärten Ziel, auch die Kompetenzen der bestehenden Gemeinschaft in den Kernbereichen Wirtschaft, Handel und Landwirtschaft abzudecken.

Es erscheint als eine taktisch bedingte Konzession de Gaulles, den Wirtschaftsbereich bei den Verhandlungen über die politische Union – vorübergehend – auf Eis gelegt zu haben. Solange die »politische Kooperation« mit dem Funktionieren der bestehenden Gemeinschaften vereinbar schien, bestanden gute Aussichten auf das Gelingen der Verhandlungen. Die überraschende Einbeziehung der Wirtschaft in den »Fouchet-Plan II«, die zusammen mit anderen, ebenso wesentlichen Veränderungen von de Gaulle brüsk und einseitig vorgenommen wurde, läutete dagegen das Ende des Projektes in seiner Gesamtheit ein. Das Vorgehen de Gaulles hatte dem Ziel nach einem »anderen Europa« Ausdruck verliehen, einem Europa, an dem sich die Niederlande und besonders Belgien nicht beteiligten wollten.

Der bilaterale deutsch-französische Vertrag, auf den sich Adenauer nach seiner Frankreich-Reise und de Gaulle nach seiner Deutschland-Reise (Juli und September 1962) zubewegten, liegt unverkennbar auf der Linie des Projekts des Europas der Staaten, das wenige Monate zuvor gescheitert war. Die Deutung bleibt zutreffend, nach der die Regierenden in Paris und Bonn nunmehr zu zweit verwirklichen wollten, was sich zu sechst als unmöglich erwiesen hatte.²⁹ Seit dem Pariser Gespräch zwischen de Gaulle und Adenauer am 5. Juli 1962 ist der Weg deutlich vorgezeichnet. De Gaulle stellte ohne Umschweife die Frage, ob die Bundesrepublik bei einem definitiven Scheitern der Union der Sechs »mit Frankreich eine Politische Union eingehen« wolle, die »faktisch und gezwungenermaßen auf zwei Partner beschränkt wäre«. Aus der Antwort Adenauers ist zunächst das Bestreben herauszuhören, sich nicht allzu rasch auf eine ausschließlich bilaterale Lösung einzulassen, bis er schließlich erklärte, »dieser eingeschränkten Union zuzustimmen, wenn der Platz für die anderen Mitglieder freigehalten wird«.³⁰

Allem Anschein nach hatten die deutsche und die französische Regierung keine Schwierigkeiten, sich über die Themenfelder des bilateralen Abkommens zu einigen. Als sich de Gaulle und Adenauer am 5. September 1962 darauf verständigten, daß ein »schriftlicher Akt« das Bündnis fixieren solle, war bereits davon die Rede, die diplomatische Zusammenarbeit »besser zu

²⁹ In seinem Gespräch mit dem amerikanischen Journalisten Bartholomew am 8.6.1962 erwähnte Adenauer bereits die Möglichkeit einer trilateralen politischen Union unter Einschluß Italiens: Adenauer. Teegespräche 1961–1963, hg. v. Hans-Peter MENSING, Berlin 1992, S. 200.

³⁰ Wortwechsel in der Plenarsitzung, Protokoll, DDF 1962/II, Nr. 4/VI (S. 40). In seinem Schreiben an Adenauer vom 15.7.1962 wiederholte de Gaulle die Alternative einer Einigung der Sechs bei einem letzten – von Adenauer gewünschten – Rettungsversuch oder die Lösung zu zweit: DE GAULLE (Anm. 22), S. 248f.

organisieren«, insbesondere in der Berlin-Frage und in den Ost-West Beziehungen, und sich in Verteidigungsangelegenheiten anzunähern. Zusätzlich wurden von de Gaulle auch der Jugendaustausch, die universitäre Zusammenarbeit und der Sprachunterricht angesprochen.³¹ Von Wirtschafts- und Handelsfragen kein Wort! Es war abgemacht, ohne daß es offensichtlich ausgesprochen werden mußte, daß diese Angelegenheiten der Gemeinschaft vorbehalten bleiben sollten.

Das Memorandum de Gaulles vom 18. September 1962, um das Adenauer gebeten hatte, sah dementsprechend eine organische Zusammenarbeit in den Bereichen Außen- und Verteidigungspolitik sowie in Bildungs- und Jugendfragen vor.³² Regelmäßige Ministertreffen, mindestens alle zwei oder drei Monate, sollten der Annäherung in den Grundsätzen und der praktischen Verwirklichung der Zusammenarbeit dienen. Die anschließend von deutscher Seite gewünschten Abänderungen betrafen im wesentlichen Präzisierungen innerhalb der drei erwähnten Kategorien. Der Bereich Bildung warf besonders die Frage der Zuständigkeit der Bundesländer auf.³³ In politischer Hinsicht dachte man im Auswärtigen Amt daran, eine Formulierung einzufügen, nach der die beiden Regierungen »zusammen an einer gemeinsamen NATO-Strategie arbeiten« würden – was Bände spricht über die unterschwelligen Divergenzen, die weiterhin fortbestanden!³⁴

Jedenfalls nimmt die Architektur des Vertrages wohlbekannte Elemente wieder auf. So findet man an erster Stelle den Konsultationsmechanismus wieder, der als *modus operandi* der Union der Staaten bestimmt gewesen war. Einzig der Rhythmus wurde verlangsamt, entschied man sich doch für halbjährliche Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs statt der ursprünglich vorgesehenen vierteljährlichen. In den drei direkt erwähnten Bereichen der Zusammenarbeit – auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung sowie Bildung und Jugend – spiegeln sich unmittelbar die Anwendungsberei-

³¹ Protokoll, DDF 1962/II, Nr. 67/II, S. 177f.; ADENAUER (Anm. 6), S. 177–184.

³² Jacques BARIÉTY, De Gaulle, Adenauer et la genèse du traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, in: De Gaulle en son siècle, Bd. 5: L'Europe, Paris 1992, S. 352–364, hier S. 360; Pierre MAILLARD, De Gaulle et l'Allemagne. Le rêve inachevé, Paris 1990, S. 208; Thomas JANSEN, Die Entstehung des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963, in: Dieter BLUMENWITZ u.a. (Hg.), Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers, Bd. 2, Stuttgart 1976, S. 249–271; SCHWARZ (Anm. 23), S. 768.

³³ Vgl. die Diskussion zwischen Couve de Murville und Schröder vom 17.12.1962 über das französische Memorandum und die deutsche Antwort darauf am 8.11.1962: DDF 1962/II, Nr. 201/II.

³⁴ Vgl. Protokoll über die deutsch-französische Zusammenarbeit (Entwurf), 7.1.1963, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1963 (AAPD), hg. im Auftrag des Auswärtigen Amtes vom Institut für Zeitgeschichte, München 1994, Nr. 6, S. 26.

che des ersten »Fouchet-Plans« wider, auf den sich die Sechs weitgehend geeinigt hatten.

Der Platz, der der Verteidigung eingeräumt wurde, mag überraschen. Aus ihm spricht das gemeinsame Mißtrauen de Gaulles und Adenauers gegenüber dem uneingeschränkten Engagement der Vereinigten Staaten für die Verteidigung Westeuropas, bis hin zur Bereitschaft des Einsatzes von Nuklearwaffen. Liest man die Protokolle der Gespräche Adenauers und de Gaulles der Jahre 1961 bis 1963, kann kein Zweifel bestehen, daß das Thema der hegemonialen und in ihrer Politik unberechenbaren Supermacht ein entscheidender Faktor ihres besonderen Bündnisses war. Es war vor diesem Hintergrund nur folgerichtig, daß die Annäherung der Militärstrategien, der Austausch von Personal und die Harmonisierung im Rüstungsbereich am Ende einen erheblichen Platz einnahmen in einem Vertrag, der den Unterzeichnern einen gewissen Spielraum gegenüber der atlantischen Vormacht verschaffen sollte. Ob dieses Programm ohne parallele und tiefgreifende Reformen von Strukturen und Einsatzplänen der NATO wirklich Aussicht auf Erfolg haben konnte, steht auf einem anderen Blatt.

Der Bereich Bildung und Jugend schließlich war eine Domäne, in dem – wie bei der Außen- und Verteidigungspolitik – die Europäischen Gemeinschaften fast keinerlei Zuständigkeit besaßen. Da diese Fragen bereits Gegenstand der Politischen Union hätten sein sollen, gab es keinen Grund, diesen symbolträchtigen Bereich nicht im deutsch-französischen Vertrag zu berücksichtigen.

Bei unserem Versuch einer Erklärung für die Abwesenheit des Bereichs Wirtschaft im Élysée-Vertrag wurde auf die Genese des Vertrages verwiesen, wie auf allgemeine Zwänge, die de Gaulle und Adenauer kaum ignorieren konnten. In der Tat stehen uns sehr wenige Elemente zur Verfügung, die die beiderseitigen Überlegungen in dieser Sache offen erkennen ließen. Immerhin mag ein kurzer, von Alain Peyrefitte notierter Wortwechsel vom Tag der Vertragsunterzeichnung unsere Darstellung erhärten. So soll de Gaulle auf die direkte Frage Peyrefittes nach den Gründen der Nicht-Erwähnung des Wirtschaftsbereichs im bilateralen Vertrag seinem damaligen Regierungssprecher geantwortet haben: »Den Deutschen sagt der Kanzler, er wolle die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft nicht antasten. Uns sagt er, der hauptsächlichste Grund sei, daß er nicht von Erhard nach Paris begleitet werden wollte.«³⁵ Mag die Anspielung auf das Zerwürfnis mit Erhard hier eher anekdotischer Natur sein, erscheint das Bestreben Adenauers, einen politischen und wirtschaftlichen Rahmen intakt zu halten, zum dem es keine reelle Alternative gab und an dessen Einrichtung er selbst wichtigen Anteil hatte, überaus wahrscheinlich. In Bonn und in Paris wußte man durchaus, daß die erste Etappe der Realisierung

³⁵ Alain PEYREFITTE, *C'était de Gaulle*, Bd. II, Paris 1997, S. 222.

des Gemeinsamen Marktes im Rahmen der EWG bereits zu einem spektakulären Anstieg des Handelsaustausches geführt hatte, sowohl im deutsch-französischen Verhältnis wie mit den übrigen Partnern der Gemeinschaft.³⁶

Angesichts der stark konfliktbeladenen europäischen Diskussionen der Jahre 1961 und 1962 erscheint es daher angebracht, die Entscheidung de Gaulles und Adenauers, die Wirtschaft nicht in den Deutsch-Französischen Vertrag einzubeziehen, als Akt der Neutralität gegenüber den drei Europäischen Gemeinschaften zu bewerten, deren Funktionieren nicht durch die verstärkte bilaterale Zusammenarbeit beeinträchtigt werden sollte. Aus Eigeninteresse sahen de Gaulle und Adenauer davon ab, eine bestimmte Grenze bei der Konfrontation mit den anderen europäischen Partnern zu überschreiten. Wenn die beiden Protagonisten sich schon sicher sein konnten, daß die Unterzeichnung des bilateralen Vertrages in Europa und jenseits des Atlantiks hohe Wellen schlagen würde, wollten sie nicht durch die Einbeziehung der wirtschaftlichen Belange noch zusätzlich die Kritik innerhalb und außerhalb beider Länder anfachen. Das Konfliktpotential einer ohnehin schon bis in die enge Umgebung des alten Kanzlers hinein heftig umstrittenen Initiative war bereits groß genug. Der Sinn des Vertrages war es gewesen, eine enge Kooperation auf diplomatischem und verteidigungspolitischem Gebiet zu ermöglichen, wobei im übrigen jeder der beiden Unterzeichner seine eigenen Ziele verfolgte: Der eine strebte eine gestärkte, unabhängigere Rolle auf der internationalen Szene an, der andere suchte den transatlantischen Zusammenschluß und zugleich die europäische Zusammenarbeit zu verfestigen. Diesen strategischen Zielen galt de Gaulles und Adenauers Aufmerksamkeit in erster Linie. Und da in jedem Fall das »non-dit« des Vertrages mindestens genauso wichtig war wie das explizit Festgelegte, war es nur folgerichtig, daß die Wirtschafts- und Landwirtschaftsminister beider Länder wie selbstverständlich doch an den regelmäßigen Unterredungen teilnehmen konnten – und zwar seit den ersten »Gipfelkonsultationen« im Juli 1963.³⁷ Die Anwendung des Élysée-Vertrages als pragmatischer Zusammenarbeitsvertrag hatte begonnen.

(Übersetzung: Matthias Drebber)

³⁶ Für eine genauere Darstellung vgl. Andreas WILKENS, *Le rapprochement économique franco-allemand: bilatéralisme et intégration européenne (1949–1963)*, in: *Allemagne d'aujourd'hui*, 162 (2002), S. 63–75.

³⁷ Vgl. die Protokolle der Besprechungen vom 4. und 5.7.1963 in deutscher und französischer Fassung: AAPD 1963, Nr. 218, 219 und DDF 1963/II, Nr. 6/I, 6/IV et 6/VII.